БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ НАУКИ

ТОНИ АТАНАСОВ ДИМОВ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – СЪЩНОСТ, ПРАВНА УРЕДБА И МЕХАНИЗМИ

Автореферат на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”
по научна специалност „Международно право и международни отношения”

научен консултант: проф. д-р Ирена Илиева

София, 2014

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ НАУКИ

ТОНИ АТАНАСОВ ДИМОВ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – СЪЩНОСТ, ПРАВНА УРЕДБА И МЕХАНИЗМИ

на дисертационен труд

за присъждане на образователна и научна степен

„доктор”

Професионално направление: 03.06. Право

Международно право и международни отношения: 05.05.15

научен консултант: проф. д-р Ирена Илиева

София, 2014

Дисертационният труд е обсъден на 5 декември 2013 г. и е насочен от Секция „Международноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките за публична защита на 18 март 2014 г.

Тони Атанасов Димов е зачислен като докторант на самостоятелна подготовка в Секция „Международноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките със Заповед № 55 от 28.03.2012 г. и отчислен с право на защита със Заповед № РД-09-106 от 20.12.2013 г. на Института за държавата и правото при БАН.

Дисертационният труд включва 328 страници и 233 цитирания под линия. Състои се от въведение, шест глави и заключение, използвана литература, списък на институции и организации и онлайн източници. Онагледен е със 7 таблици и 5 приложения.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 18 март (вторник) 2014 г., от 13.00 ч., в Голямата заседателна зала на Института за държавата и правото при Българската академия на науките пред Научно жури в състав:

Членове:

Проф. д-р Ирена Илиева

Проф. д-р Жасмин Попова

Проф. дюн Орлин Борисов

Проф. д-р Милан Миланов

Доц. д-р Маргарит Ганев

Рецензенти:

Проф. дюн Орлин Борисов

Доц. д-р Маргарит Ганев

Научен консултант:

Проф. д-р Ирена Илиева

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото при Българската академия на науките и на интернет страниците на Института за държавата и правото и на Българската академия на науките.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД 5
1. Актуалност на темата 5
2. Цели и задачи на дисертацията 6
3. Използвани методи 6
4. Структура на дисертационния труд 7

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД 7
1. Глава първа. Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – теории и практико 7
2. Глава втора. Правна уредба на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз 9
3. Глава трета. Механизъм за оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз 11
4. Глава четвърта. Оценката на въздействието на законодателството в отделни държави – членки на Европейския съюз 13
5. Глава пета. Оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство – правна уредба и механизъм на извършване 14
6. Глава шеста. Оценката на въздействието на законодателството в България 16

III. ИЗВОДИ 18

IV. ПРЕПОРЪКИ 19

V. ПРИНОСИ 19
1. Приноси с фундаментално значение 19
2. Принос с методологично значение 20
3. Препоръки de lege ferenda 20
4. Приноси с оригинален характер 20

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ 21

VII. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И УЧАСТИЯ В НАУЧНИ ФОРУМИ 21

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата

Изборът на темата на настоящия дисертационен труд се наложи от вътрешната необходимост и убеденост на докторанта да анализира и обсъди актуалното състояние на законодателството и законодателният процес в България, които през последните повече от 20 години са белязани от системния проблем нормативните актове и особено законите да се внасят и приемат без наличието на ясна оценка за очакваното от тях въздействие върху отношенията, които те са предназначени да регулират.

В Европейския съюз (ЕС) действа широко възприет механизъм, при който на базата на един прозрачен и експертен анализ на най-добрите доказателства може да се оценят ефектите на планирана промяна в правната уредба на определени обществени отношения. Този анализ дава отговор на въпроса дали изменението би имало благоприятно влияние върху тях и какви биха били неговите социални, икономически, екологични и други въздействия. Това е оценката на въздействието на законодателството (ОВЗ). Тя е призвана да изследва процеса, чрез който промените в правните норми или тези в поведението на правните субекти, свързани със спазването на новите правила се очаква да доведат до постигане на положителните резултати, целени от една политика, избрана като подходящата реакция на намеса или ненамеса от страна на лицата вземащи публичните решения за справяне с идентифицирани проблеми.

Научният интерес на автора бе допълнително мотивиран от факта, че понастоящем у нас все още се знае твърде малко за ОВЗ, нейната правна уредба, същност и механизми на извършване. В България липсва достатъчно информация и научни разработки по темата, както и процедури, наръчници и ноу - хау за нейното извършване на практика. Това обуславя наличието на сериозен дефицит на капацитет в рамките на изпълнителната и законодателната власт по отношение прилагането на инструментариума за ОВЗ от лицата, вземащи решенията. У нас няма изчистена и унифицирана методология, алгоритъм или насоки, които да ръководят процеса на оценка на въздействието. Все още не съществува институционалната рамка и административната инфраструктура, които биха поставили основата за извършване на ОВЗ. Липсва и органът или институцията, която да играе централна, водеща, респективно окончателна и отсъждаща роля по отношение на достоверността, правилността и качеството на ОВЗ, особено когато те водят до формиране на решения за внасяне на предложения за ново законодателство или законодателни промени. Поради това днес ОВЗ в България се прилага рядко, частично, непоследователно и много често формално, което означава че почти няма никаква полза от нея. Основно изискване за ефективност на ОВЗ е нейното планирано, системно и последователно прилагане. От гледна точка на законодателната власт, рядкото и непоследователно прилагане на ОВЗ означава изначален, предварителен отказ от търсене на оптимален резултат от предлаганото, приеманото и прилаганото законодателство, който е необясним.

С всичко описано дотук би могло сравнително лесно да се обясни ниското качеството на днешното българско законодателство и факта, че актуалната ситуация с приеманите нови нормативни актове става все по-проблемна. Много често днешните нормативни актове и по-специално законите демонстрират стремеж към обективно невъзможното обхващане на всички прояви на реалността и максимална казуистика, което води до свръхрегулация, припокриващи се правни норми, парцелирано и непоследователно законодателство, постоянни нормативни кръпки, откриване на нови празноти в правото, несъответствия между приемани, отменяни или изменяни мерки за регулиране. Всички тези практики, свързани с приемането на българското

законодателство днес са коренно противоположни на актуалните принципи и тенденции за развитие на правото на ниво ЕС.

2. Цели и задачи на дисертацията

Водещата цел на настоящата дисертация е да се даде отговор на въпроса доколко изследваните подходи на правно регулиране и механизми на извършване на оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз са приложими в българската действителност. Една от основните задачи, стоящи пред автора е да обоснове теоретично и да предложи адаптирани и реално приложими в практиката подходи за постепенно пълно въвеждане на механизма на ОВЗ у нас.

Целите на настоящият труд са чрез изследване на наличните научни разработки, прилагане на познатите методи за тълкуване в правото и способите за документален анализ на специализирани проучвания, доклади, емпирични правно - социологически изследвания, разработки с практическа насоченост, работни документи на национални и международни публични институции и други, да:

1. очертае силните и слабите страни на прилагането на механизма на ОВЗ в ЕС и в отделни негови страни - членки;

2. открие причините и техните двигатели, поради наличието, на които механизмът на ОВЗ не се прилага в България;

3. опише ефектите от неприлагането на ОВЗ в България от гледна точка на лицата вземащи решенията, свързани с регулирането и от тази на адресатите и ползвателите на това регулиране – българските граждани;

4. даде научната и практическа обосновка за наложителността от въвеждането и обезпечаването на приложимостта на механизма на ОВЗ в България.

Във връзка с тези цели, авторът си поставя няколко групи *задачи*:

1. да представи европейската правна регламентация на ОВЗ, прилагана на ниво ЕС, да я анализира и да определи същността й;

2. да опише процедурите за извършване на ОВЗ в ЕС и институциите, ангажирани с нея;

3. да проучи и подбере примери за добри подходи на правна уредба и успешни практики на извършване на ОВЗ от отделни държави - членки на ЕС;

4. да направи опит за научно обосновано адаптиране на практиките, терминологичния апарат и подходите за регулиране на ОВЗ в ЕС към нормативната и обективната действителност в България с оглед на бъдещо широко и последователно въвеждане на механизма на ОВЗ в България;

5. да предложи конкретна институционална схема, в рамките на която би могло да се разгърне процедурата за ОВЗ в България;

6. да направи предложения за промени в съществуващата правна уредба в България, което без да е задължително условие за прилагането на ефективна ОВЗ у нас, би консолидирало нейната приложимост като иманентна част от българския законодателен процес и правоприлагане.

3. Използвани методи

От теоретична гледна точка механизмът на ОВЗ е многоаспектен по природа и необятен като обхват. Като инструментариум и понятиен апарат той не може да бъде причислен към един единствен клон на правото или отрасъл на правната наука. Тези негови специфики наложиха и прилагането на специален интердисциплинарен подход на изследване, включващ едновременното съчетаване, и то с променлив интензитет, на елементи от различни логически и практически методи на познание, насочени към разкриване на неговата реална същност. Този подход, от една страна, включва познатите

методи на тълкуване на текстове и актове съдържащи правни норми и предписания за поведение. От друга страна, тяхното приложение е ограничено единствено до изясняването на смисъла на общите и базисните понятия обект на изследване и до голяма степен те се явяват подчинени на останалите използвани методи, които са този на сравнителноправното проучване и методът на телеологичното тълкуване, който спомага за изясняване на същността на явленията от гледна точка на тяхната цел.

4. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд по структура и съдържание е изцяло съобразен с действащия Правилник за прилагане на Закон за развитието на академичния състав в Република България и със специфичните изисквания на Института за държавата и правото при Българската академия на науките. Той съдържа въведение, шест глави и заключение, състоящо се от изводи и препоръки, предложения за промени на концептуално ниво, такива на ниво правна уредба de lege ferenda, както и схематично представени предложения за институционална рамка и практическа реализация на механизма на ОВЗ в България.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Глава първа. Оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз – теории и практики

Глава първа представлява опит за обобщаване на своеобразната обща теория на оценката на въздействието на законодателството като се стреми да представи правната същност и основните понятия, които я характеризират като механизъм. Тя включва изложение на актуалните теоретични схващания и съществуващите дефиниции за юридическата и фактическата природа на ОВ и нейната практическа приложимост. Разгледани са съвременните най-популярни приложни полета и аспекти на оценката на въздействието в контекста на правно регулиране. Такива са разбиранията, че тя е подход за намаляване на законодателната инфлация, инструментариум за постигане на дерегулация, ОВЗ като сертификат за качество на законодателството, като способ за търсене на отговорност от лицата вземащи решенията и т.н.

В самостоятелен раздел от нея е представена значимостта на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз, като онзи интегриран подход за изследване на ефектите от бъдещите инициативи, политики и законодателство, който се основава на анализа на ползите и загубите (приходите и разходите), който взема предвид всички икономически, социални, екологични и други значими аспекти на предложенията. Специално внимание е отделено на значението на ОВЗ за Европейската комисия, за която тя е елемент от нейната работната култура.

ОВ се извършват за най-важните инициативи, политики и норми, приемани от Комисията включително и за тези, които биха имали най-всеобхватно въздействие. Това важи за всички законодателни предложения от законодателната и работна програма на Комисията, за незаконодателни предложения, които имат ясно установими икономически, социални и екологични въздействия, както и за незаконодателните инициативи, свързани с приемането например на бели книги, зелени книги, планове за действие, програми за разходи и други подобни, които са актове, определящи и очертаващи бъдещи политики на Съюза. ОВ е ключов механизъм на смарт регулирането, което е актуалната политика на ЕС, която има за цел да формулира основните тенденции в бъдещото развитие на правото на ЕС и да посочи новите подходи и инструменти при разработването на законодателството на Съюза.

Последният раздел четвърти на глава първа изследва основните понятия и процедури на ОВ в ЕС. Механизмът на ОВ залага на интегрирания подход за изследване и анализ на ефектите от приемането на нови и прилагането на стари правила и норми на ЕС и се прилага за всякакви предложения, политики и инициативи на Съюза, както за такива които предвиждат въвеждането на мерки по регулиране, така за и такива, които не включват регулативна намеса. Затова в контекст на право на ЕС и актове и политики на ЕС този механизъм по-често и по-точно се обозначава с общия термин оценка на въздействието (ОВ).

Една инициатива би могла да има особено значително въздействие в една или повече от областите, анализирани в ОВ - икономически, социални или екологични. Тя може да има въздействия върху основните права, върху определени сектори на икономиката, върху икономическите оператори, върху групи от граждани, бизнеса, малките и средните предприятия, спрямо региони, културни продукти, животински видове и други. Определящо за степента на задълбоченост на анализа, който е необходим за всяка ОВ е съдържанието, а не някаква формална класификация. В най-общи рамки може да се говори, че съществуват общо пет групи категории инициативи на Съюза:

1. Незаконодателни инициативи, съобщения, препоръки, бели книги, които определят ангажименти за бъдещи законодателни действия;

2. *Междусекторни законодателни действия*, като регламенти и директиви, които уреждат теми и въпроси с по-широк обхват и за които е вероятно да имат значително въздействие в поне два от трите стълба на ОВ (икономически, екологичен и социален);

3. *"Стеснено" законодателно действие*. То е фокусирано в регулирането на точно определена област или сектор;

4. Програми за разходване на средства. Това са решения за създаване или подновяване на програми за разходване на средства;

5. *Решения по комитология*. Това са различни изпълнителни актове или инициативи, които са предназначени за администриране или прилагане на вече приети правила и които най-често са предвидени още при приемането на основния акт.

За всеки от тях може да бъде проведена ОВ, която следва да установи спазването на принципа на пропорционалността, който е основополагащ за правото на ЕС и да проучи мненията на заинтересованите страни. За целите на прилагането на принципа на пропорционалността Комисията е разработила набор от въпроси, които трябва да се използват, за да се провери пропорционалността на вариантите, предложени в ОВ и те са следните:

- вариантът излиза ли извън границите на това, което е необходимо за задоволително постигане на целта?

- обхватът на действието ограничен ли е до онези аспекти, които държавите - членки не могат да постигнат задоволително сами и при които Съюзът може да се справи по-добре?

- ако действието създава финансови или административни разходи за Съюза, за националните правителства, за регионалните или местните власти, за икономическите субекти или гражданите, тези разходи сведени ли са до минимум и съизмерими с поставените за постигане цели?

- действието на Съюза ще даде ли колкото се може повече свобода за решение на национално ниво, постигайки едновременно с това в задоволителна степен поставените цели?

- ще бъде ли гарантирано едновременно спазването на правото на Съюза, установените национални правни режими и особеностите, прилагани в отделните държави - членки?

Във връзка с проучването на мнението на заинтересованите страни и широката общественост ЕС залага на механизма на консултациите. Консултациите със заинтересованите страни са задължителни за всяка ОВ в ЕС като те трябва да спазват минималните стандарти, приети от Комисията. Консултациите следва да се планират предварително и при провеждането им да се гарантира, че в тях участват всички засегнати и заинтересовани страни. Това става чрез използване на най-подходящите време, формат и инструменти. При тях следва да се създадат гаранции и за това, че заинтересованите страни могат да дадат коментари по проблемите, които са ясно дефинирани, по анализа на субсидиарността и по идентифицираните варианти на политиката и техните въздействия.

2. Глава втора. Правна уредба на оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз

Втората глава на дисертацията представя в детайли правната уредба на оценката на въздействието на законодателството в ЕС. Систематически тя обхваща четири раздела. Първите два са фокусирани върху статичните характеристики на ОВ, като анализират нейната уредба в първичното и вторичното (производното) право на Съюза. Вторите два раздела изследват ОВ в динамика, като се занимават с институциите, ангажирани с ОВ в ЕС и с механизма за нейното извършване на ниво Съюз.

Първичното право на ЕС не съдържа експлицитна уредба на оценката на въздействието на законодателството, но предлага значителен брой общи норми и правила, очертаващи рамката за нейното извършване спрямо политиките и нормите на Съюза. Понастоящем, след Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и Договора за Европейските общности (наричан още Договора за реформа) в сила от 01.12.2009 г., първичното право на ЕС включва Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за Функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и двата в сила от 01.12.2009 г. В своя Преамбюл, ДЕС поставя акцент върху твърдата решимост на договарящите държави за постигането на напредък в областите на трите стълба на ОВ – икономически, социален и екологичен, при спазване на принципа за устойчиво развитие. ДФЕС, подобно на ДЕС, не съдържа разпоредба, която изрично да изисква извършването на оценка на въздействието на политиките и инициативите на Съюза, но урежда детайлни изисквания спрямо характера и същността на политиките и действията на Съюза и неговите институции, които биват гарантирани чрез механизма за ОВ.

Вторичното право на ЕС, обратно на първичното, изобилства от конкретни норми и правила директно уреждащи оценката на въздействието и насърчаващи нейното извършване по отношение на политиките и инициативите на Съюза. Няма институция или орган на ЕС, който по един или друг повод да не се е произнесъл в своите актове относно оценката на въздействието или отделни нейни компоненти.

Европейската комисия определя оценката на въздействието като ключовия механизъм за реализация на политиката на смарт регулирането в Европейския съюз, която съдържа основните приоритети и тенденции в развитието на правото на ЕС в бъдеще. Насоките за оценка на въздействието на Комисията от 2009 г. представляват официално приетото и прилагано общо ръководство за извършване на ОВ от службите и персонала на Комисията. Те съдържат най-доброто от целия опит на Комисията при извършването на оценки на въздействието, от работата и препоръките на Борда за оценка на въздействието, на групата на високо ниво от национални експерти за по-добро регулиране и от мненията на заинтересованите страни.

Европейският парламент, в различни свои актове, най-често резолюции, и по различни поводи представя свои подробни становища относно тенденциите за по-доброто регулиране, по-доброто законодателство, смарт регулирането, където определя оценката на въздействието като инструментариумът, заемащ централно място във всички тях.

Междуинституционалните споразумения са вътрешни договори между отделни институции на Съюза, по силата на които те се съгласяват да работят съвместно за постигането на определени общи цели. В Междуинституционалното споразумение „За по-добро законотворчество" от 2003 година, Европейският парламент, Съветът на ЕС и Комисията се съгласяват върху това, че е налице нужда от повишаване на качеството на изготвянето на закони в Съюза чрез въвеждането на по-добра координация на законодателния процес, мотивиран избор на законодателния инструмент и правното основание, по-голяма прозрачност и достъпност, насърчаване използването на алтернативни методи за регулиране и други. Всичко това може да се обезпечи единствено чрез механизма за оценка на въздействието.

Европейският икономически и социален комитет, в качеството му на основен консултативен орган на Съюза в редица свои становища изразява одобрение си за политиката на смарт регулиране на Комисията, като счита, че тя води до по-рационално и адекватно създаване и прилагане на правото на Съюза през целия цикъл на разработване на политики, от първоначалния замисъл за промяна през прилагането на мерките, с които те се реализират от страна на компетентните органи в държавите – членки, до окончателното оценяване на изпълнението на тези мерки от страна на крайните адресати.

Комитетът на регионите, в качеството му на другия основен консултативен орган на ЕС, в своята официална позиция относно смарт регулирането подчертава, че според Договора от Лисабон във всеки проект на законодателен акт на ЕС трябва да се съдържа оценка на потенциалното му въздействие, в която да се вземат предвид и местните и регионалните нива. При усилията за опростяване и подобряване на европейското законодателство трябва да се постигне баланс между извършването на предварителни оценки на въздействието и на последващи оценки на изпълнението като същевременно се внимава такива действия да не водят до допълнително административно натоварване на различните равнища на управление.

В самостоятелен раздел трети от глава втора на дисертацията са разгледани институции, ангажирани с оценката на въздействието на законодателството в Европейския съюз. След потвърждаването и обосноваването на компетентността на ЕС да предприеме действие, институцията на Съюза, която е водеща за даденото предложение за нова политика, по принцип, е отговорна за изготвянето на нейната оценка на въздействието. Останалите служби на Комисията, включително тези от Генералния секретариат, осигуряват подкрепа при изготвянето на оценката, чрез групите за наблюдение на ОВ и вътрешните консултации между институциите. Бордът за оценка на въздействието, който контролира качеството на оценката, също осигурява помощ и консултации при изготвянето на ОВ, преди тя да бъде окончателно завършена.

Дисертационният труд отделя особено внимание на правомощията на Комисията, свързани с приемането на актове валидни на ниво Съюз като централната за механизма на ОВ институция в ЕС. Дадено е тълкуване на разпоредбата на чл. 290 от ДФЕС, която изрично предвижда възможността Комисията да приема определен вид *нормативни актове*, т.е. да упражнява нормотворчески правомощия, която е уредена по-скоро като изключение от общото правило, като хипотеза на законодателстване само при кумулативното наличие на строго определени обстоятелства. Делегирането на правомощия по нормотворчество на Комисията следва да бъде извършено чрез

законодателен акт. Компетентността на Комисията за приемане на делегирани актове, както тя се нарича е уредена в ДФЕС само като правна възможност, като възползването от нея и упражняването й е предоставено на законодателя на Съюза. Чрез процедурата по приемане на делегирани актове, Комисията бива оправомощена по силата на законодателен акт да приема незаконодателни актове от общ характер, които са актове с правно обвързващо действие спрямо всички лица. Делегираните актове, приемани от Комисията по специалната процедурата могат да допълват или изменят единствено определени несъществени елементи от законодателния акт.

Представена е и компетентността на Комисията, произтичаща от чл. 291 от ДФЕС да приема *актове за изпълнение*, която има за цел осигуряване на еднакво прилагане на законодателството на Съюза, гарантиране на равенство на неговите адресати пред закона и недопускане на дискриминация. Държавите – членки отговарят и за контрола върху изпълнителните правомощия на Комисията. Преди Договора от Лисабон този контрол се извършва чрез формирането на различните комитети, включващи национални представители и експерти и председателствани от представител на Комисията. Тази специфична система за едновременно консултиране на общностно и национално ниво се нарича комитология, уреждана дълго време с Решение на Съвета от 1999 г., наричано „решението по комитология". То предвижда общо четири процедури за приемане на актовете за изпълнение: по консултиране, по управление, по регулиране и предпазна.

С Регламент (ЕС) № 182/2011 на ЕП и на Съвета от 2011 година, предишната система е значително опростена. Предвижда се, че Комисията следва да упражнява изпълнителните си правомощия в съответствие с една от възможните два вида процедури: по консултиране или по разглеждане. За постигането на по-голямо опростяване, към комитетите в рамките на които се извършва обсъждането на актовете, следва да се прилагат общи процедурни правила, включващи и основни разпоредби относно тяхната дейност, както и да се прилага възможността за предоставяне на становища по писмена процедура. Накрая са представени и особени хипотези на приемане на актове за изпълнение от Комисията - в изключителни случаи и на актове за изпълнение с незабавно приложение при наличието на стриктно определени критерии.

3. Глава трета. Механизъм за оценка на въздействието на законодателството в Европейския съюз

Глава трета от труда представлява първия по рода си опит за научно – приложно представяне на действащата процедура за ОВ на Европейската комисия, при който алгоритъмът, ключовите аналитични стъпки и общите насоки, прилагани от ЕС са изследвани и предадени на разбираем български език, с понятия познати на българската правна теория и законодателна практика и обяснени с оглед създаване на възможност за тяхното въвеждане в България. Основните процедурни стъпки за изготвяне на всяка ОВ на Комисията включват: предварително планиране, формиране на Група за управление на ОВ, консултиране със заинтересованите страни, изготвяне на анализа, който е част от ОВ, представяне на констатациите в доклад с ОВ, представянето му пред Борда за оценка на въздействието и впоследствие пред Колегиума на комисарите и публикуване на окончателния доклад на сайта на Европа от Официалния вестник на ЕС.

В раздел втори от глава втора на дисертацията са разгледани критериите за определяне на пропорционалното ниво на анализ в оценката на въздействието. ОВ е призвана да предоставя на лицата имащи правомощия да вземат решения в институциите на ЕС солидни доказателства относно въздействията, предимствата и недостатъците на поредица от варианти на дадена политика, която предстои да бъде

въведена или която е действала за определен период от време. Едновременно с това, тя следва да избягва полагането на усилия и разходването на ресурси, които не водят до важни изводи по същество или които по своето естество не биха могли да поставят на изпитание или да разколебаят солидността на вече направени изводи по същество. Колкото по-значими и по-вероятни се очаква да бъдат въздействията от едно предложение на Комисията, толкова по-дълбок трябва да бъде анализа в неговата ОВ.

В последните два раздела от тази глава е разгледана проекцията на механизма на ОВ по отношение на всеки от етапите на цикъла по разработване на политики и подробно са представени ключовите аналитични стъпки при извършването на оценката на въздействието, които в синтезиран вид са следните:

1. *Дефиниране на проблема*, което включва:

- описание на естеството и степента на развитие на проблема;
- идентифициране на ключовите оператори, субекти и засегнатото население;
- установяване на основните двигатели и причини за проблема;
- изясняване дали проблемът е от компетентността на Съюза, т.е. дали евентуално действие, насочено към неговото разрешаване би преминало теста за необходимост и теста за добавена стойност.

2. Определяне на целите, в рамките на което се извършва:

- разработване на ясен сценарий, който когато е необходимо може да включва и анализ на чувствителността и извършване на оценка на риска;
- задаване на цели, които съответстват на проблема и неговите първопричини;
- установяване на целите на няколко нива - от общото, към конкретното и накрая към оперативното;
- гарантиране, че целите са съвместими със съществуващите политики и стратегии на ЕС, като Лисабонската стратегия и Стратегиите за устойчиво развитие, зачитането на основните права на гражданите на ЕС и основните приоритети на Комисията.

3. Разработване на основни варианти на политиката, което включва:

- определяне на вариантите на политиката;
- проверка за спазване на принципа на пропорционалността;
- постепенно стесняване на обхвата на вариантите, чрез проверка за формални и други ограничения и измерването им по критериите за ефективност, ефикасност и съвместимост (кохерентност) със съществуващите стратегии на Съюза;
- съставяне на кратък списък с вариантите, които остават валидни за по-нататъшен анализ.

4. Анализ на въздействията на вариантите, при което ОВ извършва:

- идентифициране на прякото и непрякото икономическо, социално и екологично въздействие;
- определяне на засегнатите субекти, общности и държави включително и извън ЕС и посочване на начина, по който те ще бъдат засегнати;
- оценяване в качествено, количествено и парично изражение на отделните въздействия;
- оценяване на административната тежест;
- преценка на рисковете и колебанията при избора на всеки от вариантите.

5. Сравняване на вариантите, при което последователно се провежда*:*

- претегляне на положителните и отрицателните въздействия на всеки вариант;
- представяне на агрегирани и дезагрегирани резултати от анализа на въздействията, когато това е възможно;
- извършване на хоризонтални сравнения между всеки от вариантите;
- посочване, където е възможно и подходящо на предпочитан вариант.

6. Мониторинг и оценяване на политиката, които обхващат:

- определяне на основните индикатори за успешно постигане на целите от евентуалната промяна вследствие на въвеждането на избрания вариант на политиката;

- представяне в общи рамки на възможните мерки за мониторинг на текущата реализация на варианта и за последващо оценяване на резултатите от неговото прилагане.

4. Глава четвърта. Оценката на въздействието на законодателството в отделни държави – членки на Европейския съюз

Днес е почти безспорно възприето, че ОВЗ може да се разглежда, както като вътрешен процес, който цели да подпомогне съответните публични органи при изготвянето на предложения за политики или мерки за регулиране, така и като продукт, предназначен да служи на законодателите или на създателите на политики в техните последващи решения като ги улеснява и при разясняването на тези свои решения пред заинтересованите страни. Невинаги е лесно, обаче, да се прецени какъв е действителният ефект на ОВЗ, разбирана и като процес и като продукт, върху качеството на вземаните решения. Това отчасти се дължи и на многото различни механизми за ОВЗ, възприети сравнително наскоро в отделните държави – членки на ЕС.

Глава четвърта включва сравнителноправно проучване на ОВЗ в отделни държави - членки на ЕС, което изследва моделите на правна регламентация и процесите на функциониране на ОВЗ в три стари и две нови страни от ЕС. Тя представя профилиран анализ, при който правната уредба и практиките по прилагане на ОВЗ в петте държави - членки на ЕС: Франция, Германия, Полша, Унгария и Холандия са разгледани през призмата на едни и същи критерии, показатели и индикатори, представени в идентична хронология за всяка от държавите, както следва:

- място и роля на ОВЗ в цикъла на разработване на политики;
- институционална рамка и контрол на качеството;
- оценка на механизмите за контрол;
- методи и
- влияние на ОВЗ при формулирането на предложенията за политики.

Изборът на държавите е базиран на критериите сходство на правните системи и продължителност на членството в ЕС, като основната рамка на анализа включва изследване на механизма в две стари и две нови държави - членки на ЕС. Петата държава Холандия е представена допълнително, без да попада в горната рамка, поради близостта на възприетия от нея модел с този, който е на път да бъде въведен в България.

Прегледът на правната уредба на системите за оценка на въздействието на законодателството в избрани държави – членки на ЕС показва, че органите, които извършват оценката са най-различни в отделните държави. Въпреки че отговорността за изготвянето на ОВЗ като цяло е на предлагащите министерства и ведомства, органите на които се представят резултатите от оценките и тези, които отговарят за тяхната проверка са най-различни. В много случаи има централизирани органи или механизми за контрол, но те рядко са ангажирани единствено с процеса на ОВЗ. Още повече, че не винаги е ясно до каква степен този контрол представлява контрол на качеството на ОВЗ или е по-скоро проверка на процедурата под формата на т. нар. формална проверка. Що се отнася до независимостта на контрола върху ОВЗ, органите които отговарят за него обикновено са независими от автора на оценката, но много рядко такъв контрол се извършва от изцяло външни институции, които са независими от правителството. При отделните държави – членки на ЕС се наблюдават понякога съществени разлики в прилаганите механизми или елементи на процеса по ОВЗ.

На първо място, в редица случаи оценката на въздействието има доста стеснен обхват като се фокусира само върху измерването на разходите, включително в някои случаи единствено бюджетните или върху отчитането на административната тежест за определени групи субекти. На следващо място, от гледна точка на цикъла на разработване на политики в отделните държави - членки на ЕС са налице разлики по отношение на вида инициативи, които са обект на ОВЗ и етапа, на който оценката се извършва. В зависимост от тяхната национална правна уредба едни държави започват ОВЗ на по-ранен стадий, други на по-късен. Процедурите и методите за извършване на ОВЗ също се различават. Изследваните държави обикновено прилагат насоките за ОВЗ на Комисията, в частта относно ключовите стъпки на оценката като: дефиниране на проблема, цели, варианти на политика, анализ на въздействията и препоръки за избор на вариант. Въпреки това, в отделни случаи държавите изследват различни видове въздействия, като някои от тях провеждат т. нар. единна интегрирана ОВЗ, като тази прилагана от ЕС, а други прилагат отделни оценки, фокусирани върху определени подгрупи от въздействия, като например случая с оценката на въздействието на бизнеса в Холандия.

Сравнителното изследване показва, че съществуват различни схващания за ролята, която ОВЗ трябва да играе при формулирането на политики в ЕС, в държавите - членки на ЕС и извън Съюза. Има различие и при отразяването на резултатите от ОВЗ. В едни държави – членки, както е и в ЕС, те се представят в доклад, който е официален документ, съпътстващ предложения законопроект и често публично достъпен. Има случаи, в които продуктът от ОВЗ е по-малко формализиран документ, създаден за вътрешно ползване от неговите създатели или ограничен кръг от адресати, участващи във вземането на властническите решения. Тези различия в механизмите за ОВЗ са до известна степен отражение на факта, че тяхното създаване е било движено от различни интереси и следователно оценката като институт, съпътстващ процесите по вземане на решения, свързани с въвеждането на нови политики и норми могат да имат и най-често имат различни цели и предназначение.

Днес в Европа няма утвърдена универсална „най-добра практика” на извършване на ОВЗ. Приносът и полезността на механизма на ОВЗ за доброто управление на качеството на законодателството и неговото прилагане в отделните държави и в Съюза са безспорни. Показателен е и фактът, че за ефективната приложимост на ОВЗ не е задължително наличието на детайлна правна уредба в нормативните актове. Ключови за нея са по-скоро ясната методика и добре структурираната институционална рамка, при която има отчетливо разпределяне на отговорностите в механизма между отделните публични институции. Все пак, могат да бъдат отграничени отделни елементи или подходи на ОВЗ от различните държави, които се еднакви или идентични и които могат да бъдат идентифицирани като добри практики на ОВЗ. Пример за елемент на механизма, който може да се определи като добра практика е възприетото на много места започване на процеса на ОВЗ в началото на цикъла на разработване на политиките, за да може да се информират своевременно хората, които отговарят за крайното решение, включително и чрез ранни обществени консултации. Систематичното преосмисляне на различните варианти на политики, включително на варианта „без действие” също е пример за добра практика на извършване на оценки на въздействието на законодателството.

5. Глава пета. Оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство – правна уредба и механизъм на извършване

Глава пета от дисертацията е посветена на оценката на въздействието на законодателството в Обединеното кралство, като държавата възприела първа в ЕС

механизма на ОВЗ, разработила своя уникална институционална рамка и административна инфраструктура за ОВЗ и създала богат ноу – хау по нейното прилагане, който до голяма степен е заимстван впоследствие от ЕС при въвеждането на системата за ОВЗ на ниво Съюз.

Въвеждането на ОВЗ в Обединеното кралство е обвързано с по-общата реформа на публичната администрация, започнала още в началото на 80 – те години на миналия век, когато правителството на Маргарет Тачър поема подход на ориентирана към резултатите и движена от ефективността политика по регулиране и намаляване на административната тежест. През 1998 г. министър-председателят на Великобритания Тони Блеър обявява, че няма да допусне нито едно предложение за ново регулиране, което би имало въздействие върху бизнеса или неправителствените организации, да бъде разглеждано от министрите без за него да е била оценка на въздействието. От тогава се наблюдава бавен, но постоянен процес на преориентиране към избор на нерегулативни (незаконодателни) решения като например въвеждането на кодекси за поведение, производствени практики, стандарти на работа и други.

Въпреки че не съществува административно – процесуална норма, оценки на въздействието се извършват за всички форми на властническа (законодателна или незаконодателна) намеса на Правителството, които водят до разходи или икономии за бизнеса, правителствени или неправителствени организации, регулаторни органи или потребители, освен ако въздействието на предложението се очаква да бъде под £ 5,000,000. Така, проектите на нормативни актове, кодексите за практика и ръководствата обикновено са придружени от оценка на въздействието.

Самостоятелен раздел от глава пета изследва правомощията и спецификите на участие в процеса на всяка от институциите, ангажирани с оценката на въздействието в Обединеното кралство, по-важните от които са Службата за по-добро регулиране и Звеното за по-добро регулиране, които извършват формалния и качествения контрол на ОВ. Компетентностите на отделните орани от централната администрация във връзка с ОВ са представени в динамика, по отношение на всеки един от етапите на механизма, прилаган в Обединеното кралство, които са: разработване на предложението за политика, варианти на политиката, консултации, окончателно предложение, приемане на предложението и преразглеждане. За всеки от етапите в подробности са описани и актуално приложимите практически указания, които се съдържат Ръководството за оценка на въздействието, Инструментариумът за оценка на въздействието и Формулярът за оценка на въздействието. Тази част от главата, която съдържа материалноправните аспекти на ОВ в Обединеното кралство отделя специално внимание на петте водещи принципа за по-добро регулиране на специализираната експертна група за по-добро регулиране във Великобритания, разработени в началото на хилядолетието, които поставят основите на философията на ОВ в ЕС, които са: прозрачност, отчетност, пропорционалност, последователност и целенасоченост.

Следващите раздели от глава пета на дисертацията изследват основните процедурни правила, като последователно:

- предварителната ОВ, която започва веднага след като се роди идеята за новата правна уредба;
- частичната ОВ, която се основава на горната и се изготвя преди провеждането на консултации и придружава документа за консултация и
- пълната (финална) ОВ, която се изгражда въз основа на информацията и анализа от частичната ОВ.

Особен акцент в тази част от труда е поставен върху изследването на алтернативите на законодателството като елемент от ОВ, който се е превърнал в ключов въпрос за бъдещото развитие на правото на ЕС изобщо. Последователно са

описани силните и слабите страни на всеки от алтернативните на традиционното законодателство варианти на публична намеса в частноправните отношения, възприети в Обединеното кралство и в ЕС, сред които са:

1. да не се прави нищо;
2. саморегулирането;
3. кодексите за поведение и практика;
4. корегулирането, наричано още съвместно регулиране;
5. квазирегулирането;
6. информационни и образователни кампании;
7. пазарни инструменти, включително финансови стимули;
8. търгуеми разрешителни режими и квоти;
9. стандартите;
10. другите алтернативи, като гаранционните схеми, медиацията и посредничеството, означенията за качество, сертифицирането, лицензирането и други.

Последният шести раздел от глава пета обхваща спецификите при работата на британските държавни органи и извършването на оценки на въздействието по отношение на европейските предложения за въвеждане на законодателство и по специално с директивите на ЕС, които са в процес на договаряне по обикновената законодателна процедура. Описаните в нея правила и подходи могат да се прилагат като добри практики за предварителна подготовка на преговорни позиции и поведение при воденето на преговори на ниво Съюз от представителите на всяка друга държава - членка на ЕС.

6. Глава шеста. Оценката на въздействието на законодателството в България

Последната глава шеста от труда е посветена на ОВЗ в България. Тя представя нейното място в законодателния процес и правната уредба на механизма у нас, практическото му прилагане и перспективите пред ОВЗ в бъдеще. Изложението включва кратък анализ на действащи нормативни актове, уреждащи елементи от ОВЗ, някои от които приети буквално дни преди финализирането на дисертацията. Представени са и нормативни актове в проект, които са в процес на разработване и тепърва предстои тяхното обсъждане и приемане.

Първият раздел от главата е посветен на проблемите на законодателната практика през последните повече от 20 години, свързани с това, че българските нормативни актове и особено законите се внасят и приемат без наличието на ясна оценка за очакваното от тях въздействие върху отношенията, които те са предназначени да регулират, както и върху бизнеса, неправителствените организации и обществото като цяло. Погледнат като липса на предварителен анализ за въздействието на един закон или норма, този порок на българското законотворчество означава липса на ясно виждане за преследвания обществен интерес, което автоматично води до извода, че двигател за приемането на новите норми са други интереси: лични, корпоративни. Преценявана като липса на последваща оценка на въздействието на законодателството, тази негативна практика на българския законодател означава липса на отговорност, на перспективност, на дългосрочна визия и далновидност, на желание за приемственост и трайност на провежданите политики по регулиране и оттам това е признак за конюнктурност, популизъм и колебливост на вземането на едни от най-важните решения в държавата.

В следващите два раздела от главата са представени нормите от действащото българско законодателство, които уреждат отделни елементи на оценката на въздействието на законодателството. Описани са и отделни практики на прилагане на ОВЗ, което все още е непланирано, спорадично и частично, което поставя под въпрос

нейната ефективност. Въпреки това, в труда е акцентирано върху появилата се оптимистична тенденция, започнала от средата на 2013 г., когато българското правителство и парламент демонстрираха ясна воля за нормативно уреждане и въвеждане на отделни елементи и процедури от механизма на ОВЗ В България, което е изцяло ново за съвременната ни история явление. Разтълкувани са последователно действията на Министерството на икономиката и енергетиката, свързани с обявената обществена консултация на Концепция за прилагане на теста за малки и средни предприятия в България. Представени са изменения в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация от м. август 2013 г., с които за първи път е изрично предвидено изискването за извършване на *Стандартна оценка на въздействието върху стопанската активност и заетостта.* Анализирани са и промените в Правилника за организацията и дейността на НС от на м. юли 2013 г., с които бе предвидено, че в мотивите към внасяните в Парламента законопроекти вносителят дава становище относно очакваните последици, включително и финансови, от прилагането на законопроекта.

В самостоятелен раздел четвърти от глава шеста на дисертацията са изложени перспективите пред оценката на въздействието на законодателството в България. Първата от тях е свързана с инициативата на Председателя на 42-то Народно събрание за изграждането на ново звено към администрацията на Парламента, наречено Отдел за изследване и анализ на ефекта от законодателството. В мотивите към проекта на концепцията за неговите функции и структура се посочва, че наред с позитивноправните основания за създаването на новия отдел стоят дълбоко житейски и философски съображения. Народното събрание в последните 23 години традиционно изчерпва дейността си с нормотворчество в тесен смисъл на думата. То счита ролята си на национална легислатура за изпълнена с приемането и влизането в сила на един или друг закон, но не вижда необходимостта или не намира капацитета да проследи живота на разпоредбите, които приема, начинът по който обществото реагира на тях, как правото влияе на обществото и обратно – как обществото въздейства върху правото. Тясното схващане за ролята на Народното събрание в този процес отнема от широтата на погледа на законодателя, въз основа на която да могат да се вземат адекватните, актуални и правилни решения по регулиране.

Друга съществена перспектива за развитието на ОВЗ в България, идентифицирана в дисертацията, се свързва с предложения в края на м. август 2013 г. от Министерството на правосъдието Проект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, в който се предвижда създаването на нова глава втора, озаглавена „Оценка на въздействието", с който:

1. се предвижда задължително извършване на оценка на въздействието, която следва да съпровожда изготвянето на проект на кодекс или закон;

2. прави се разграничение между стандартна оценка на въздействието и пълна оценка на въздействието;

3. въвежда се изискването основните изводи от оценката на въздействието да се включват в мотивите.

4. предвижда се оценката на въздействието да се извършва от органа, който отговаря за изготвянето на проектопредложението;

5. предвижда се, че Министерският съвет с наредба определя методологията за извършване на стандартната и пълната оценка на въздействието и тяхното минимално съдържание се „оформя" по образци, приложени към наредбата и други.

В Приложение 3 към дисертацията е представен SWOT анализ на законопроекта, който съдържа принципни предложения за усъвършенстване на предлаганата правната уредба.

III. ИЗВОДИ

1. Налице е нужда от приемането на нов Закон за нормативните актове. Сега действащият е приет след приемането на Конституцията от 1971 година и има за цел да „усъвършенствува" подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове. По - късно той претърпява няколко изменения като най - съществени са тези от 2007 г., наложени от необходимостта да се осигурят условия за въвеждане на изискванията и прилагането на актовете на ЕС в България. Може да се каже, обаче, че никое от тези изменения не променя съществено съдържанието на закона.

2. Качеството на българските нормативни актове, особено на законите, спокойно може да се определи като незадоволително. Набързо приетите закони са неизбежно некачествени. Голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество не са мотивирани.

3. Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството.

4. Липсва дългосрочно планиране на публичните политики. В същото време се изработват и се приемат множество стратегии, които налагат срокове и задължения за промени в нормативни актове без да се мотивира точно защо и какъв проблем решава новата правна уредба.

5. Законодателните програми на Министерски съвет и на отделните министерства се изготвят въз основа на неясни критерии, за кратки срокове и често се внасят проекти, които не са планирани в тях. От друга страна самите програми принуждават съответната администрация да изготвя изменения и допълнения в действащата нормативна уредба, без да има доказана необходимост от тях.

6. При внасянето на законопроектите не се прави задължителна предварителна експертиза за тяхната конституционносъобразност, което често води до констатации за противоконституционност на внесените законопроекти.

7. По същите причини се стига до несъобразяване на проектите за нормативни актове с действащи международни актове, по които Република България е страна.

8. Нарушава се йерархията на нормативните актове. Правилниците и инструкциите, приети и издадени за приложение на закона, понякога разширяват предмета на регулиране, очертан от законовия акт.

9. Практиката на Върховния административен съд показва, че има и не малък брой случаи, при които подзаконовите нормативни актове се издават в противоречие със закона, а съдебният път за отмяна е дълъг.

10. Проблемите със съответствието на законопроектите с правото на ЕС са следните:

- константно наличие на лош, неадекватен и неотговарящ на българската правна терминология превод на актовете на ЕС;
- неоснователно инкорпориране във вътрешни актове на регламентите, които имат непосредствено действие, след приемането на България в ЕС;
- неоснователно преписване в буквален превод на директиви на ЕС;
- некоректно въвеждане на правото на ЕС във вътрешното ни законодателство;
- допускане на противоречия по същество между няколко законопроекта и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат.

11. Липсва цялостен систематичен подход към обществените консултации у нас. Участващите лица или институции често са произволно избрани без никакви критерии за това защо точно те са попаднали в групата на консултираните.

Сроковете на консултациите са толкова кратки, че не позволяват сериозно и задълбочено проучване и формиране на отговорна позиция.

12. Почти напълно липсва обратната връзка между законодателния процес и дейността по правоприлагане, която да доведе до знанието на нормотворeца оценката на участващите в практиката по прилагане и техните препоръки.

13. От съществени недостатъци страда самата структура на законите. Много често тя е ненужно, неоснователно и самоцелно раздробявана на дялове, части, глави и раздели, което, освен че противоречи на изискванията на Указ № 883 за прилагане на ЗНА, води и до затруднения при систематичното тълкуване на уредбата.

14. Честа порочна практика е изменението на действащ закон да се извършва с преходните и заключителни разпоредби на друг закон, който няма нищо общо с предмета на правно регулиране на изменяния закон.

IV. ПРЕПОРЪКИ

Съвременният процес на ОВЗ в ЕС залага на изцяло нови и непознати за нашата действителност подходи. Те биха намерили своето постепенно приложение у нас чрез пълноценното въвеждане на ОВЗ.

На концептуално ниво такива са подходите, при които:

1. законодателният процес е изцяло базиран на принципа на минималната регулативна намеса на държавата в обществените отношения, необходима за постигане на целите;

2. законодателят винаги търси баланса, при който общата полза от законодателството за обществото оправдава свързаните с него разходи;

3. законодателството залага на яснотата и простотата, за да се избегнат излишни ограничения и е фокусирано изцяло върху ефективността и преследваните резултати;

4. законодателството се разглежда като комплекс от мерки, насочени към разрешаване на идентифицирани проблеми и постигане на дефинирани цели, без да се налага ненужна тежест на засегнатите страни и да се ограничава конкуренцията, освен ако не се докаже ясна полза от това;

5. на законодателството се гледа като на публична интервенция в частните отношения, имаща ясни социални, икономически, екологични и други параметри, водеща до видими нетни ползи;

6. законодателството разглежда своите адресати като потребители, които трябва да получат възможно най-доброто регулиране.

V. ПРИНОСИ

1. Приноси с фундаментално значение

– За първи път в българската специализирана литература е анализирана теоретично в детайли системата на оценка на въздействието на законодателството, политиките и инициативите на ЕС;

– За първи път е анализирана уредбата на оценката на въздействието на законодателството в първичното право на ЕС (Договора за ЕС и Договора за функциониране на ЕС);

– Новост представлява проучването и изясняването на правомощията на институциите на ЕС (Европейския съвет, Съвета, Европейския парламент) и преди всичко на Европейската комисия по отношение на ОВЗ.

– Анализът на правомощията на Комисията и актовете, които издава в реформираната процедура и политика на смарт регулиране, установяваща общите правила, чрез които следва да се гарантира яснота, прозрачност и пропорционалност на приеманите актове;

– Представянето на уредбата на Оценката на въздействието на законодателството в междуинституционалните споразумение на ЕС и в актовете на съвещателните органи на Съюза, каквито са Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите;

– Дисертационният труд съдържа първия по рода си опит за научно – приложно представяне на действащата процедура за ОВЗ на Европейската комисия, при което алгоритъмът, ключовите аналитични стъпки и общите насоки, прилагани от ЕС са изследвани и предадени на разбираем български език, с понятия познати на българската правна теория и законодателна практика и обяснени с оглед създаване на възможност за тяхното въвеждане в България;

– За първи път у нас се представя сравнителноправно проучване на ОВЗ в отделни държави - членки на ЕС, което изследва моделите на правна регламентация и процесите на функциониране на ОВЗ в три стари и две нови страни - членки от ЕС;

– За първи път се прави опит за научно обосновано посочване на мястото на ОВЗ в законодателния процес в България, предлагат се подходи за нейната възможна правна уредба, за нейното институционално разгръщане и практическо реализиране и се очертават перспективите за бъдещото въвеждане на механизма у нас.

2. Принос с методологично значение

В дисертационния труд, чрез метода на сравнителния анализ, бяха селектирани, анализирани и съпоставени правила, техники и практики, които след това бяха подложени на телеологично тълкуване, чиято основна цел беше да се изясни доколко така идентифицираните правни норми, институти, практики, механизми и подходи на правна уредба са годни за адаптиране и прилагане в българската действителност – правна, обществена, политическа и друга.

Методът на профилирания сравнителноправен анализ, приложен в дисертационния труд е малко познат и използван у нас. При него правната уредба и практиките по прилагане на ОВЗ в отделните държави - членки на ЕС са разгледани през призмата на едни и същи критерии, показатели и индикатори, представени в идентична хронология за всяка от държавите, което позволява да бъдат извлечени добрите практики на правна уредба и прилагане на механизма на ОВЗ, които да могат да бъдат адаптирани и приложени в България.

3. Препоръки de lege ferenda

– Приемане на нов Закон за нормативните актове, който да урежда механизма на оценката на въздействието на законодателството в България;

– Въвеждане на задължение за публикуване на интернет – страницата на НС на всички постъпили законопроекти и предложения независимо от техния вносител;

– Предвиждане на законово задължение законопроектите внесени от народни представители да отговарят на същите изисквания, както тези, внесени от МС;

– Създаване на специализиран орган към администрацията на НС, който да централизира контрола за качество на ОВЗ и на проектопредложенията, изготвени от изпълнителната власт, да подпомага народните представители при разработването на техните предложения и извършването на ОВЗ и да подпомага организирането на обществени консултации за тези проектопредложения.

4. Приноси с оригинален характер

Представена е детайлна схема за междуинституционално разгръщане и практическа реализация на механизма на ОВЗ в България.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въвеждането на механизма на ОВЗ у нас би поставило началото на разглеждане на законодателния процес по принципно нов начин като демократичен инструментариум, чрез който се реализират дългосрочни политики на национално и наднационално ниво, които надхвърлят мандата на един парламент или правителство, програмата на една политическа партия или вижданията на отделен субект със законодателна инициатива.

Единствено чрез ОВЗ би могло да се постави началото на новото разбиране за законодателството като съвкупност от регулативни мерки, имащи ясна интервенционна логика, свързана с поставянето на конкретни цели за постигане пред определен закон или норма, включително и като мерки, държащи на обоснования баланс между разходите и ползите от тяхното въвеждане, съчетано със залагане на ясни показатели и индикатори за измерване на резултатността и механизъм за следене и оценяване на тяхното постигане. Единствено по този начин законодателството ще започне да бъде възприемано като най-видимия и отчетлив резултат на едно управление, като крайния продукт, който управляващите създават и оставят след себе си, като своеобразната възвращаемост на избирателната инвеститура, като насрещността, която избирателите получават срещу своя глас.

Липсата на метод за измерване на качеството на законодателството означава липса на критерий дали изобщо един закон е добър или лош, ефективен или неефективен, дали работата на един парламент е съдържателна или не, дали една партия с мнозинство в законодателния орган е свършила добре своята работа по време на мандата си или не. Така ОВЗ може да служи за стандарт или сертификат за качеството на един законопроект. ОВЗ би допринесла за повишаване на нивото на отговорност на лицата вземащи решенията в сферата на регулирането, както тези които предлагат ново законодателство така и тези които го приемат. Тя може да бъде ползвана като най-аргументирания способ за търсене на отговорност, включително персонална.

Когато бъде направена по-обхватна последваща оценка на въздействието на една цялостна политика по регулиране в дадена област, например такава включваща определен брой регулативни мерки в определена сфера, въведени в рамките на един мандат, предложени и приети от един и същ политически субект, и се окаже че тяхното въздействие е било предимно негативно или че тяхното приемане е довело до коренно разминаване с политически програми и платформи, изводите от ОВЗ, като направени на основата на емпирични критерии, биха били възможно най-солидно аргументирани и субективно неповлияеми.

VII. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД И УЧАСТИЯ В НАУЧНИ ФОРУМИ

Отпечатани статии

1. Димов, Тони. Смарт регулирането в Европейския съюз, Правото - изкуството за доброто и справедливото, 20 години Юридически факултет, Университетско издание „П. Хилендарски”, 2013, с. 668 – 677.

2. Димов, Тони. Оценка на въздействието на законодателството – актуални теории и практики, Сборник Научни трудове на Института за държавата и правото, С., БАН - ИДП, 2013, с. 35 - 53.

Статия, приета за печат

Димов, Тони. Обществените консултации – печеливш избор за всички, Сборник Научни трудове на Института за държавата и правото, С., БАН - ИДП, 2014.

Участия в научни форуми

1. Димов, Тони, Смарт регулирането в Европейския съюз. Международна научна конференция под надслов "Правото – изкуство за доброто и справедливото" по повод 20-годишния юбилей на Юридическия факултет – 29 - 30 септември 2012 г.

2. Димов, Тони, Оценка на въздействието на законодателството – актуални теории и практики. Трета национална конференция на докторантите в областта на правните науки, ИДП - БАН, С., 13 юни 2013 г.

3. Димов, Тони. Обществените консултации – печеливш избор за всички. Конференция (кръгла маса) на тема: „Пряката демокрация – конституционноправни и правно-социологически аспекти", ИДП – БАН, С., 20 ноември 2013 г.